

De politiek-organisatorische machtsconfiguratie in België: Relaties tussen maatschappelijke organisaties en de staatselite

Dimitri Van Maele

1. Inleiding

De totstandkoming van het federale overheidsbeleid ligt niet alleen in handen van verkozen en aangestelde politici en administrators, maar wordt binnen onze hedendaagse samenleving in toenemende mate beïnvloed door allerlei belangengroepen en organisaties (Laumann & Knoke 1987; Considine 1998; Elchardus, Huyse & Hooghe 2000; Richardson 2000; Granados & Knoke 2005). Zo kan een natiestaat als België omschreven worden als een netwerkstaat met een complex web van gedeelde macht. Een web waarbinnen onderhandelingen tussen internationale, nationale, regionale en lokale instituties met politieke belangen leiden tot de uiteindelijke formulering van het politieke beleid. Instituties die bovendien van publieke en private aard zijn (Castells 2000, 14). Dit web van gedeelde politieke macht is deels een resultante van de wederzijdse afhankelijkheid die bestaat tussen een staat en haar samenleving (Evans, Rueschemeyer & Skocpol 1985). Daarbij zoeken politieke overheden een consensus tussen de belangen van de samenleving en de belangen van de staat zelf (Laumann & Knoke 1987). Dit artikel heeft aansluitend tot doel om een transparanter beeld te scheppen omtrent dit complex web van gedeelde politieke macht op het Belgische federale niveau.

De aandacht wordt gevestigd op organisaties binnen drie domeinen – de staat, de bedrijfswereld en het middenveld – en stelt de vraag welk van die organisaties, uit hun relaties met de staatselite, het best geïntegreerd zijn om het federale overheidsbeleid te beïnvloeden in functie van hun eigen belangen. Onze staatselite is immers niet enkel actief binnen organisaties die deel uitmaken van het Belgische staatsysteem. Vaak nemen ze posities op binnen zowel het bedrijfsleven als binnen de publieke sector. Daarom dat het interessant is om die organisatorische

posities van machtige overheidsmandatarissen na te gaan (Mills 1956; Dye & Pickering 1974; Moore 1979; Salzman & Domhoff 1979; Moore e.a. 2002).

Om het organisatorisch krachtenveld rond de federale beleidsvorming te analyseren, creëerde ik een model gebaseerd op een nieuw concept: '*Politiek Utilitaire Macht*' (PUM). Dit concept geeft de machtspositie weer van een organisatie om de federale beleidsprocessen potentieel te beïnvloeden, een positie die volgt uit de aanwezigheid van de staatselite binnen die organisatie. Er dient hierbij opgemerkt te worden dat de concepten macht en invloed in een ruime zin geïnterpreteerd dienen te worden (cf. Weber, 1968). Het uitgangspunt is dat een organisatie een sterkere machtspositie inneemt binnen het federale politiek organisatorische krachtenveld naarmate meerdere personen van de staatselite een mandaat opnemen in die organisatie doordat die personen invloed op de federale beleidsprocessen kunnen realiseren. Om dit vertrekpunt te onderbouwen, wordt beroep gedaan op de 'resource dependence'-theorie (Pfeffer & Salancik 2003). Hoe sterker bovendien de machtspositie van die personen binnen de hiërarchie van Belgische politieke posities (Dewachter & Das 1991), des te groter de rol die personen kunnen spelen in termen van potentiële federale beleidsinvloed voor die organisaties waarin ze mandaten opnemen. De nadruk ligt dus op *potentiële* (Olsen & Marger 1993, 2) beleidsinvloed. Er wordt niet beweerd dat die organisaties waarin de staatselite actief is effectief meer invloed op de federale beleidsprocessen realiseren. Er wordt enkel beschrijvend nagegaan welke organisaties door hun banden met de staatselite beter gepositioneerd zijn om dergelijke invloed te realiseren.

De centrale onderzoeksfocus ligt op relaties tussen de staat en de samenleving, relaties die beide in een wederzijdse afhankelijkheid brengen en waaruit verwacht kan worden dat de staatselite mandaten cumuleert over staats- en samenlevingsorganisaties heen. Zo is er de politiek-economische verwevenheid tussen een staat en haar samenleving (Mills 1956; Block 1994). Daarnaast wordt ook de geschiedenis van de Belgische 'verzuilde verzorgingsstaat' geduid (Billiet & Huyse 1984). De analyse gaat vervolgens na of het model wijst op een politiek-economische verwevenheid of eerder op de naweeën van de Belgische verzuiling.

Het vernieuwende aan deze studie is dat ze zich baseert op onlangs gepubliceerde en tot nu toe niet wetenschappelijk onderzochte data, namelijk de gepubliceerde lijst van gecumuleerde mandaten, ambten en beroepen uitgeoefend door Belgische openbare gezagsdragers in het jaar 2004 of een gedeelte daarvan (*Belgisch Staatsblad*, 12 augustus 2005). De reden tot publicatie van deze mandatenlijst valt te verklaren in het licht van het 'Nieuwe Politieke Cultuur'-concept dat ingang vond binnen beleidskringen halverwege de jaren '90 (Loobuyck 2000; Maesschalck, Hondegheem & Pelgrims 2002). De geselecteerde individuen binnen de analyse zijn die politici en ambtenaren die centrale machtsposities innemen binnen de Belgische federale beleidsprocessen. Hiertoe baseer ik mij op de machts hiërarchie van politieke posities in België (Dewachter & Das 1991, 79).

Personen die de hogere machtsposities binnen de federale overheid opnemen, worden in deze studie als vertrekpunt gekozen en getypeerd als ‘*de staatselite*’ (Miliband 1979, 281). Zo worden federale ministers, parlementsleden, senatoren en topambtenaren tot de Belgische staatselite gerekend. De geselecteerde organisaties zijn deze waar de staatselite mandaten opneemt, met uitzondering van die federale overheidsorganisaties waarbinnen die personen hun politiek-administratieve topfuncties uitoefenen. Deze uiteenlopende organisaties worden als ‘*maatschappelijke organisaties*’ getypeerd. Het betreft zowel publieke en private organisaties, als ‘profit’- en ‘non-profit’-organisaties.

Vooraleer het ‘PUM-model’, het analysekader en de resultaten te bespreken, wordt een theoretisch kader voorgesteld om de cumulatie van mandaten door de staatselite te analyseren vanuit een organisatorisch oogpunt. Er dient hierbij opgemerkt te worden dat individuele beweegredenen van politici en ambtenaren om mandaten te cumuleren, zoals bijvoorbeeld het uitbreiden van de eigen electorale basis voor politici (Pappi & Henning 1998; Marwell 2004), niet aanschouwd worden.

2. Politiek-economische verwevenheid of naweeën van de ‘verzuilde verzorgingsstaat’?

De staat heeft de capaciteit en de autonome macht om via haar overheidsbeleid te interveniëren binnen zowel het economische als het sociaal-culturele domein (Evans, Rueschemeyer & Skocpol 1985; Barkey & Parikh 1991). Dit brengt verscheidene organisaties binnen deze domeinen in een afhankelijke positie ten opzichte van de staat en het overheidsbeleid. Zo ervaren bedrijven deze omgevingsonzekerheid bijvoorbeeld door het federale overheidsbeleid dat bepaalt welke bedrijfsactiviteiten in de toekomst mogelijk blijven of worden (Knoke, 2001). Non-profit organisaties kunnen dergelijke onzekerheid ervaren doordat ze rekenen op overheidssubsidies (Chaves, Galaskiewicz & Stephens 2004). Ook subcentrale overheden, zoals stadsbesturen, zijn vaak financieel afhankelijk van federale overheidsfondsen (Pfeffer & Salancik 2003, 217). Omgekeerd vervullen deze organisaties ook functies in de samenleving die de staat in een afhankelijke positie brengen. De bedrijfswereeld heeft een invloed op de internationale concurrentiepositie van de nationale economie, daar waar vele sociaal-culturele organisaties in naam van de overheid dienstverlenende en verzorgende taken ten opzichte van de burgers op zich nemen. Wat België betreft, kan dan ook gesproken worden over een wederzijdse afhankelijkheid tussen de staat, de markt en het middenveld.

2.1 Het politiek-economisch complex

De staat speelt een belangrijke rol in de economische activiteit van een land. Volgens Block (1994) is het zelfs foutief om het idee van staatsinterventie in de economie aan te houden. Staatshandelingen spelen volgens hem *altijd* een grote rol bij de vormgeving van economieën. Het heeft bijgevolg weinig zin om de staat buiten het veld van economische activiteiten te positioneren. De economische activiteit binnen een land wordt namelijk altijd bepaald door een combinatie van staatshandeling en marktwerking. Als autonome actor speelt de staat daarenboven een grote rol voor het private accumulatieproces. Ze verspreidt immers (financiële) middelen over de samenleving. De staat biedt subsidies aan grote ondernemingen, ondersteunt nieuw onderzoek en ontwikkelingen, en via haar belastingsstructuur probeert ze de winsten van private bedrijven te verhogen (Wolfe 1977, 258-259; Campbell & Lindberg 1990). Daarnaast wordt gewezen op de noodzakelijkheid van een staat voor elke samenleving vanuit diens functie van economische herverdeling (Mann 1988). Block (1994) omschrijft vier structurele mechanismen waardoor de staat een invloed heeft op de economische activiteit: controle over de beschikbare productiemiddelen, regulering van wederkerige relaties tussen werkgevers en werknemers, controle over de betalingsmiddelen en beheer van de nationale economische grenzen binnen een internationale marktwerking. Door het autonoom ingrijpen van de staat in de economie, kan gesteld worden dat de bedrijfswereld in haar werking sterk afhankelijk is van het overheidsbeleid. Daar waar de staat de economische omgeving van organisaties gaat reguleren, neemt voor die organisaties bovendien de belangrijkheid van hun economische omgeving af ten voordele van een toename in het belang van hun politiek-administratieve omgeving (Pfeffer & Salancik 2003, 203).

Uit het Keynesianisme wordt echter duidelijk dat dit staatsingrijpen vaak gemotiveerd is vanuit de eigen afhankelijkheid van de staat, en van het politiek regime aan de macht, ten opzichte van de activiteitsgraad binnen de private sector (Evans, Rueschemeyer & Skocpol 1985, 39-43). Vooreerst is de staat voor haar eigen financiering via belastingsinkomsten en kredietleningen afhankelijk van het niveau van economische activiteit. Hoe hoger de economische activiteit, des te hoger de inkomsten van de staat. Daarnaast kunnen economische crisissen, gepaard gaande met werkloosheid en een inperking van de koopkracht, de publieke steun voor het politieke regime aan de macht reduceren (Block 1977). Staten, en hun politieke regimes aan de macht, zijn dan ook afhankelijk van de bedrijfswereld omdat deze een grote invloed heeft op de economische activiteitsgraad. In kapitalistische economieën wordt het niveau van economische activiteit immers sterk gedetermineerd door private investeringen. Dit leidt ertoe dat de bedrijfswereld een voedingsbodem heeft om politieke invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid (Block 1977). Het lobbywerk van de bedrijfswereld ter attentie van verkozen en aangestelde politici is een mechanisme waarlangs

de bedrijfswereld dergelijke invloed op de politieke beleidsvorming probeert te realiseren (Laumann & Knoke 1987; Knoke 2001; Bernhagen & Bräuninger 2005). De staat en het bedrijfsleven staan bijgevolg in relatie tot elkaar om een gunstig niveau van economische activiteit te verzekeren. Daarom ook dat het informatieproces tussen de federale overheid en het bedrijfsleven tweezijdig is. Voor het bedrijfsleven is het belangrijk te weten hoe de overheid economisch redeneert, maar ook de overheid heeft belang bij het kennen van de aspiraties en het functioneren van het bedrijfsleven (Useem 1985).

Deze economische afhankelijkheid tussen staat en samenleving leidt tot een politiek-economische verwevenheid (Mills 1956). Volgens Mills is dit het gevolg van het feit dat de machtsmiddelen betreffende de economische beleidsvorming geconcentreerd zijn binnen het bedrijfsleven en de politiek-administratieve overheid. Een weg waarlangs deze politiek-economische verwevenheid tot stand komt, bovendien een weg die het dubbele informatieproces tussen het bedrijfsleven en de federale overheid bevordert, is die van gecumuleerde mandaten over beide institutionele domeinen heen (Mills 1956; Dye & Pickering 1974; Salzman & Domhoff 1979; Useem 1985; Moore e.a. 2002). Onderzoek naar de cumulatie van mandaten over verschillende institutionele domeinen, ook wel 'interlocking directorates' genoemd (cf. Salzman & Domhoff, 1979; Moore e.a., 2002), is voornamelijk van Amerikaanse oorsprong. Deze studies gaan onder meer na in welke mate overheidsmandatarissen actief zijn binnen organisaties in de bedrijfswereld en de non-profit sector. Dye & Pickering (1974) constateerden in hun onderzoek naar nationale institutionele elites in de Verenigde Staten dat slechts 15% van de overheidselite bestuursmandaten opnamen binnen niet-overheidsorganisaties. Slechts 6,6% van hen zou actief geweest zijn in het groot-bedrijfsleven. Salzman & Domhoff (1979) stelden echter methodologische vraagtekens bij hun studie en opperden dat de contacten van federale overheidsmandatarissen met het bedrijfsleven veel sterker waren. Dit was ook de conclusie die Moore e.a. (2002) bereikten. Uit hun onderzoek naar 'interlocking directorates' (cf. Salzman & Domhoff, 1979; Moore e.a., 2002), door institutionele elites binnen de nationale politieke overheid, het bedrijfsleven en de non-profit sector, concludeerden deze auteurs dat in de Amerikaanse samenleving het bedrijfsleven sterkere banden vertoonde met de nationale politieke overheid dan de 'non-profit'-sector.

Zoals deze Amerikaanse studies aangeven, kan men verwachten dat ook de Belgische staatselite mandaten opneemt binnen het bedrijfsleven. Zo vertoonden reeds in de periode 1945-1960 39% van de Belgische ministers een functionele band met het groot-bedrijfsleven (Dewachter 1992, 312). De organisaties binnen het economische domein zijn voornamelijk private instellingen die zich hoofdzakelijk laten leiden door de creatie van eigendom en inkomen (Mills 1956). Waar de omschreven staatselite mandaten opneemt binnen dergelijke organisaties met winstoogmerk, wordt dit omschreven als een politiek-economische verweven-

heid. Dit kan begrepen worden als indicatie dat de ‘profit’-sector toegang heeft tot de federale overheid via haar contacten met federale politici en topambtenaren.

2.2 De ‘verzuilde verzorgingsstaat’

Uit de geschiedenis van de Belgische verzuiling kan verwacht worden dat de Belgische staatselite actief is in non-profit organisaties binnen het *ruime* sociaal-culturele domein. België wordt vanuit zijn geschiedenis soms beschreven als een ‘verzuilde verzorgingsstaat’ (Billiet & Huyse 1984). Verzuiling kan als een complex samengaan van zowel politieke, sociaal-economische als culturele verenigingen beschouwd worden. Het stelt de structurele integratie voor van verscheidene organisaties, functionerend in verschillende institutionele domeinen, binnen een bepaalde zuil. Levensbeschouwelijke motieven liggen vaak aan de grondslag van deze organisatorische koppelingen. In België spreekt men over de katholieke, de socialistische en de liberale zuil. Een verzorgingsstaat betekent dat non-profit organisaties, voornamelijk ontstaan uit particulier initiatief, gezien worden als de leveranciers van welzijnsvoorzieningen. Deze organisaties functioneren onder meer binnen de onderwijssector, de gezondheidszorg en de welzijnszorg. De ‘verzuilde verzorgingsstaat’ kan bijgevolg geïnterpreteerd worden als het feit dat dergelijke voorzieningsorganisaties geïncorporeerd zijn binnen een bepaalde levensbeschouwelijke zuil (Billiet & Huyse 1984). Daarom dat er kan gesproken worden over een verwevenheid tussen deze non-profit organisaties en de politieke leefwereld.

De verzuilde organisaties zijn echter voorbijgestreefd en worden de dag van vandaag als middenveldorganisaties omschreven (Elchardus, Huyse & Hooghe 2000; Billiet 2004). Het middenveld is *“het geheel van autonome en niet-marktgedomineerde organisaties, die door hun bemiddelende functie effectieve communicatie tussen de burgers en het politieke of het economische systeem mogelijk maken”* (Elchardus, Huyse & Hooghe 2000, 18). Middenveldorganisaties functioneren dus autonoom van de overheid en van de markt. Ze zijn te situeren tussen de burgers, de overheid en de markt in. Ze nemen bovendien verschillende organisatievormen aan. Sportverenigingen, vredesbewegingen, gezinsorganisaties, ziekenfondsen, jeugdverenigingen, vakbondsorganisaties, levensbeschouwelijke verenigingen, ..., het zijn voorbeelden van wat we onder middenveldorganisaties kunnen verstaan (Elchardus, Huyse & Hooghe 2000). Uit deze weergave kan afgeleid worden dat middenveldorganisaties niet zomaar gelijkgesteld kunnen worden aan zuilorganisaties. Het middenveld kan immers zowel ideologisch specifiek als niet-ideologisch specifiek zijn (Elchardus, Huyse & Hooghe 2000, 27-30). Middenveldorganisaties die levensbeschouwelijk gekleurd zijn, zoals bijvoorbeeld de Christelijke Mutualiteit, zouden dan als *verzuilde middenveldorganisaties* kunnen omschreven worden. Middenveldorganisaties die geen expliciete banden vertonen met een bepaalde levensbeschouwing, zoals het Vlaams

& Neutraal Ziekenfonds, kunnen dan als *niet-verzuilde middenveldorganisaties* omschreven worden.

Men kan gerust stellen dat het Belgische middenveld en de Belgische staat, ver- tegenwoordigd door haar overheidsregimes, in een wederzijdse afhankelijkheid verkeren. Vooreerst zijn deze ‘non-profit’-organisaties in hun functioneren vaak afhankelijk van verschillende overheidsmiddelen en van de doelstellingen die de overheid formuleert betreffende hun werking (Billiet & Huyse 1984; Dekker & Burger 2001). Ondanks hun autonome werking, kan men dus stellen dat het middenveld financieel afhankelijk is van de Belgische staat via toegekende overheidssubsidiëringen en andere middelenstromen. De staat zelf, via haar politieke overheid, is eveneens afhankelijk van middenveldorganisaties omdat deze vele maatschappelijke functies binnen de samenleving vervullen (Billiet & Huyse 1984; Elchardus, Huyse & Hooghe 2000). Ten eerste voeren ze vele maatschappelijke opdrachten uit in naam van de overheid. Om haar doelstellingen binnen de samenleving te bereiken, is de overheid bijgevolg afhankelijk van de goede taakuitvoering van middenveldorganisaties. Het feit dat binnen het middenveld verschillende welzijnsmiddelen geconcentreerd zijn (Billiet & Huyse 1984), naast hun socialiserende en coördinerende taken (Elchardus, Huyse & Hooghe 2000), geeft deze organisaties een voedingsbodem om politieke eisen te stellen aan de overheid. Private ‘non-profit’-organisaties die publieke diensten verzorgen en hiervoor afhankelijk zijn van overheidsfinanciering kunnen immers als politieke actoren omschreven worden (Chaves, Galaskiewicz & Stephens 2004; Marwell 2004). Een belangrijke rol van de middenveldorganisaties is ondermeer dat zij thema’s op de agenda brengen binnen het politiek systeem (Elchardus, Huyse & Hooghe 2000).

Uit de geschetste afhankelijkheid tussen het middenveld en de staat verwacht ik een cumulatie van mandaten door openbare gezagsdragers over beide domeinen heen. De ‘verzuilde verzorgingsstaat’ is immers overgegaan naar een verzorgingsstaat waarin middenveldorganisaties centraal staan: organisaties die de naweën van de politieke verzuiling nog steeds in zich dragen. Daarenboven vertoont het middenveld nog steeds selectieve, wisselende en informele relaties met politieke partijen (Walgrave 1995, 197-201; Billiet 2004, 141-144). Daarenboven kan verwacht worden dat verzuilde middenveldorganisaties sterkere contacten hebben met deze individuen dan niet-verzuilde middenveldorganisaties. De eersten hebben namelijk nauwere banden met politieke partijen omdat ze een levensbeschouwelijke visie met bepaalde partijen delen. Waar de omschreven staatselite mandaten opneemt binnen het middenveld wordt dit beschouwd als de naweën van de ‘verzuilde verzorgingsstaat’. Er is dan alvast sprake van een duidelijke link tussen middenveldorganisaties en politieke partijen. Dit kan eveneens begrepen worden als indicatie dat de ‘non-profit’-sector toegang heeft tot de federale overheid via haar contacten met federale politici en topambtenaren. Dat ‘non-profit’-organisaties uit het middenveld in functie van politieke participatie

toegang zoeken tot overheidsinstellingen, zeker op lokaal niveau, staat vast (Lelieveldt 1999; Chaves, Galaskiewicz & Stephens 2004; Marwell 2004).

De vraag rijst nu in welke mate de cumulatie van mandaten door de staatselite ertoe leidt dat het bedrijfsleven en het middenveld toegang verwerven tot de federale overheid. In tegenstelling tot de Amerikaanse samenleving die nooit een politieke verzuiling gekend heeft zoals in België, lijkt het aannemelijk dat het Belgische middenveld nauwere banden vertoont met de staatselite dan het Belgische bedrijfsleven. Dit leidt tot de onderzoeksvraag: *“Duidt het ‘Politiek Utilitair Machtmodel’ op een politiek-economische verwevenheid of op de naweeën van de Belgische verzuiling?”* Deze onderzoeksvraag sluit aan bij wat Knoke (2001, 320) als een kernzaak beschouwd binnen de nieuwe politieke economie: *“Slagen groeperingen binnen het bedrijfsleven, ..., er altijd in voldoende politieke macht te mobiliseren om hun belangrijkste collectieve belangen te verwezenlijken? Of kunnen tegengestelde politieke organisaties, in het bijzonder vakbonden en identiteitsgroeperingen, occasioneel de bedrijfsdominantie overstijgen om voor zichzelf gunstige publieke beleidsbeslissingen te realiseren?”*

De staatselite cumuleert haar federale politiek-administratieve topfunctie(s) echter niet alleen met mandaten binnen middenveld- en bedrijfsorganisaties. Vaak zijn ze actief binnen niet-federale organisaties die eveneens behoren tot het Belgische staatssysteem (*Belgisch Staatsblad*, 12 augustus 2005). Dergelijke cumulatie van mandaten is daarenboven vaak institutioneel geregeld. Zo nemen ze mandaten op binnen openbare nutsorganisaties, provinciale bestuursraden, parlementen van de gewesten en gemeenschappen, ... Dat deze niet-federale staatsorganisaties hun politieke belangen binnen de federale beleidsprocessen proberen door te drukken ligt voor de hand (Heffron 1989). Ook overheidsinstellingen kunnen immers lobbyen ten opzichte van de beleidsprocessen (Granados & Knoke 2005, 288). Zo stelden Page en Goldsmith (1987) een analysekader op omtrent de verhoudingen tussen centrale en lokale bestuursniveaus. Een pijler binnen hun model is dat de cumulatie van politieke mandaten op beide niveaus ertoe leidt dat lokale bestuursniveaus toegang verwerven tot en zo invloed bekomen op het centrale bestuursniveau. Naast het middenveld en het bedrijfsleven, wordt de staat dan ook als derde domein geselecteerd waarbinnen de staatselite organisatorische mandaten cumuleert.

3. Organisaties en beleidsvorming binnen politieke systemen

Waarom zou contact met de staatselite federale beleidsinvloed mogelijk maken voor organisaties binnen de domeinen staat, bedrijfswereld en middenveld? Om deze vraag te beantwoorden wordt beroep gedaan op enkele theorieën uit de politieke sociologie en organisatiesociologie.

Politieke beleidsvormingsprocessen vinden plaats binnen politieke systemen. Politieke overheden, zoals de Belgische federale overheid, zijn daarbij vatbaar voor zowel staatsbelangen als voor belangen afkomstig uit de omgeving van die staat, de samenleving (Easton 1957; Miliband 1979; Evans, Rueschemeyer & Skocpol 1985; Laumann & Knoke 1987; Knoke 1990; Tromp 2002). De federale beleidsprocessen op zich krijgen vorm binnen specifieke beleidsdomeinen (Laumann & Knoke 1987; Considine 1998). Indien een sociaal analytisch netwerkperspectief wordt toegepast op de studie van beleidsdomeinen, dan komt men terecht binnen het onderzoeksdomein van beleidsnetwerken (Knoke 1990). Beleidsnetwerken omvatten zowel staats- als samenlevingsorganisaties. De contacten tussen de betrokken actoren dienen als kanalen voor communicatie en voor het uitwisselen van informatie, vertrouwen en beleidsmiddelen. Het is binnen deze beleidsnetwerken dat organisaties, via hun individuele vertegenwoordigers, politieke beleidsinvloed realiseren (Knoke 1990; König & Bräuninger 1998; Pappi & Henning 1998; Richardson 2000). Deze auteurs geven eveneens aan dat openbare gezagsdragers, zoals de omschreven staatselite, vaak centrale posities innemen binnen die beleidsnetwerken en daardoor een grote invloed uitoefenen op de uiteindelijke beleidsbeslissingen. Als een organisatie contact heeft met personen met geïnstitutionaliseerde politieke macht binnen beleidsnetwerken, zoals de staatselite, dan verhoogt bijgevolg de potentiële beleidsimpact voor die organisatie (Laumann & Knoke 1987; Considine 1998). Om invloed te bekomen op de federale beleidsprocessen, is toegang hebben tot formele politieke besluitvormers en de beschikbaarheid van relevante informatie immers cruciaal voor organisaties (Laumann & Knoke 1987; Knoke 1990; König & Bräuninger 1998; Pappi & Henning 1998; Pfeffer & Salancik 2003). Informatie is namelijk een cruciale determinant in maatschappij en politiek en vormt een heel belangrijke bron bij het verwerven van politieke macht (Dewachter 2003, 159-177). Daarenboven vormt het aantal associaties met personen met beleidsinvloed een aanwijzing voor de relatieve invloed van een beweging op de politieke agendavorming. Het is dan voornamelijk binnen de fase van agendavorming dat krachten extern aan de politieke overheid een invloed uitoefenen binnen de beleidsprocessen (Considine 1998). Dit hoeft bovendien niet alleen op politici te slaan. De rol van ambtenaren binnen politieke beleidsvormingsprocessen mag immers niet onderschat worden (Peters 1997).

Dat federale politici en topambtenaren institutionele machtsposities innemen binnen de federale beleidsnetwerken verklaart nog niet waarom die maatschappelijke organisaties waarin ze mandaten opnemen federale beleidsinvloed zouden kunnen realiseren. Om deze stelling te onderbouwen, wordt beroep gedaan op de 'resource dependence'-theorie (Pfeffer & Salancik 2003).

In de mate dat alle soorten organisaties als open systemen worden benaderd, delen die organisaties bepaalde kenmerken. Of het nu 'profit'-organisaties zijn (zoals bedrijven), publieke organisaties (openbare nutsorganisaties bijvoor-

beeld), quasi-publieke organisaties (zoals intercommunales), of 'non-profit'-organisaties (zoals middenveldorganisaties), allen kunnen als open systemen benaderd worden, waarbij de overleving van die organisaties mede afhankelijk is van hoe ze hun omgeving kunnen sturen en hoe ze zich kunnen aanpassen aan hun omgeving (Heffron 1989, 10). De maatschappelijke organisaties en de federale overheid kunnen eveneens als open systemen opgevat worden. Het zijn organisaties die in een wederzijdse afhankelijkheid staan tot hun omgeving en die omgeving proberen te sturen in functie van hun eigen belangen. Vanuit het externe organisatieperspectief kan de federale overheid gezien worden als een organisatie die door haar beleid de omgeving van maatschappelijke organisaties onzeker maakt (Knoke 2001; Pfeffer & Salancik 2003).

De '*resource dependence*'-theorie, één van de organisatie-theorieën die vertrekken vanuit een open systeem perspectief, geeft hierop aan via welke strategieën organisaties minder afhankelijk worden van hun omgeving en zo meer macht verwerven ten opzichte van organisaties in hun omgeving (Emerson 1962; Pfeffer & Salancik 2003). Via deze strategieën proberen organisaties hun eigen context vorm te geven, zoals dit hen het best uitkomt, om op die manier de organisatieautonomie te versterken (Knoke 2001, 53-59; Pfeffer & Salancik 2003). Uit de '*resource dependence*'-theorie (Pfeffer & Salancik 2003) kan bijgevolg afgeleid worden dat maatschappelijke organisaties zullen proberen hun eigen afhankelijkheid ten opzichte van de federale overheid te reduceren (Pfeffer & Salancik 2003). Als maatschappelijke organisaties dergelijke politieke invloed proberen te bereiken, zoals door contacten te creëren met de staatselite, kan dit aanzien worden als een strategie om de politiek-administratieve organisatieomgeving te sturen in functie van de eigen organisatiebelangen.

De '*resource dependence*'-theorie (Pfeffer & Salancik 2003) stelt aansluitend dat het *coöptatiemechanisme* een effectieve strategie is om de macht van een organisatie ten opzichte van haar omgeving te verhogen (Knoke 2001, 53-59; Pfeffer & Salancik 2003; Burris, 2005). Coöptatie betekent dat een organisatie vertegenwoordigers van organisaties uit haar omgeving een functie aanbiedt binnen de eigen organisatie. Men geeft deze personen bijvoorbeeld een zitje in de bestuursraad. Als een zelfde persoon actief is binnen twee organisaties, dan ontstaat er een koppeling tussen de betrokken organisaties. Via het coöptatiemechanisme legt een organisatie bijgevolg sneller contact met haar omgevingsorganisaties, genereert ze sneller informatie en middelen uit die omgeving en verhoogt ze de organisatorische capaciteit tot omgevingssturing. Eveneens is het een stap in het bekomen van steun vanuit de organisatieomgeving. Coöptatie heeft immers tot doel de vertegenwoordigers uit de organisatieomgeving te socialiseren in functie van de eigen organisatiebelangen. Daarbij is het de bedoeling dat deze personen in hun functies binnen de organisatieomgeving rekening houden met de belangen van de focale organisatie (Pfeffer & Salancik 2003). Dat coöptatie de organisatie-macht verhoogt, valt ook te verklaren uit het feit dat dit mechanisme het

sociaal kapitaal van organisaties doet toenemen (Knoke 2001, 204-243; Moore e.a. 2002). Immers, “*The social capital of people aggregates into the social capital of organizations*” (Burt 1992, 9).

Van een dergelijk coöptatiemechanisme is enigszins sprake als federale politici en topambtenaren mandaten opnemen binnen maatschappelijke organisaties. Vertrekkende uit de ‘resource dependence’-theorie (Pfeffer & Salancik 2003) kan echter eveneens een omgekeerde denkrichting toegepast worden. Als mandatarissen van de federale overheid mandaten opnemen binnen omgevingsorganisaties van de federale overheid, dan beschikt de federale overheid als organisatie over middelen om haar omgeving beter te sturen en om informatie uit die omgeving te extraheren. Vanuit het perspectief van de federale overheid kan de cumulatie van mandaten door de staatselite dus aanschouwd worden als een weg waarlangs de federale overheid zich van informatie kan verzekeren omtrent de werking en belangen van maatschappelijke organisaties. Het gecreëerde machtsmodel gaat de organisatorische vertegenwoordiging door de staatselite echter niet na. Het onderzoek beperkt zich enkel tot een structurele analyse over organisaties heen in termen van hun potentiële beleidsinvloed.

4. Methodologisch kader

4.1 Het ‘Politiek Utilitair Machtsmodel’

Als centrale afhankelijke variabele in het model wordt een nieuw concept omschreven: ‘*Politiek Utilitaire Macht*’ (PUM). Dit concept is een kenmerk dat toebehoort aan de maatschappelijke organisaties. ‘Politiek Utilitaire Macht’ slaat op de machtspositie van een maatschappelijke organisatie om in het politiek systeem haar belangen te verdedigen binnen de federale beleidsprocessen. Deze machtspositie is op zich het gevolg van het feit dat individuen van de staatselite, personen met macht en prestige binnen de federale beleidsprocessen, mandaten opnemen binnen een maatschappelijke organisatie. Het concept ‘Politiek Utilitaire Macht’ wordt als volgt gedefinieerd: “*De potentiële macht van een maatschappelijke organisatie om de politieke federale beleidsprocessen te beïnvloeden volgend uit de aanwezigheid van de staatselite in de organisatie*”. Aangezien politieke macht een specifieke vorm van kapitaal is (Galjart 1992, 57), kan de variabele ‘politiek utilitaire macht’ aanzien worden als een vorm van politiek kapitaal eigen aan de maatschappelijke organisaties.

Uit de definitie van ‘macht’ (Weber 1968, 152), kan afgeleid worden dat politieke macht, macht binnen een politiek systeem, een kenmerk is van de sociale relaties tussen actoren die actief zijn in een politiek systeem. Een politiek systeem kan bovendien opgevat worden als een netwerk tussen actoren die betrokken zijn

bij de politieke beleidsvorming. Binnen een dergelijk politiek netwerk kan een structuralistische machtsanalyse toegepast worden op de relaties tussen de betrokken actoren (Knoke 1990). Indien de federale overheid nu als een organisatie wordt beschouwd, dan leidt de cumulatie van mandaten door federale politici en topambtenaren tot het ontstaan van een interorganisatorisch netwerk tussen de federale overheid en de maatschappelijke organisaties. Deze studie gaat bijgevolg na welke maatschappelijke organisaties de hogere machtsposities innemen binnen een dergelijk politiek interorganisatorisch netwerk doordat ze sterkere relaties vertonen met de federale overheid via hun contacten met federale politici en topambtenaren. Deze benadering van politiek organisatorische macht sluit bijgevolg aan bij de weberiaanse benadering van macht (Weber 1968; Nash 2000, 10-18).

Vanuit de visie van Knoke (1990) kan de machtsstructuur binnen een interorganisatorisch netwerk geanalyseerd worden. Een machtsstructuur kan omschreven worden als *“een netwerk van personen en instituties die hoog scoren op een variëteit van machtsindicatoren...”* (Domhoff 1993, 170). In de analyse wordt dan nagegaan in welke mate de maatschappelijke organisaties binnen de domeinen bedrijfswereld, middenveld en staat scoren op de machtsindicator ‘politiek utilitaire macht’.

De afhankelijke variabele (PUM) wordt bepaald door het aantal personen van de staatselite die een mandaat opnemen binnen een maatschappelijke organisatie. Hoe meer van die personen lid zijn van een maatschappelijke organisatie, hoe hoger de PUM van die organisatie. Hierbij treedt de *‘politiek institutionele macht’* (PIM) van die personen op als intermediërende factor bij de totstandkoming van organisatorische politiek utilitaire macht. Deze ‘politiek institutionele macht’ is een kenmerk verbonden aan iemand van de staatselite, het is een vorm van *‘power of position’* (Lenski 1966, 58). Het is een indicator voor de macht van een individu binnen het federale politieke systeem doordat hij of zij politiek-administratieve overheidsfuncties uitoefent op het federale niveau. De reden waarom dit individueel kenmerk invloed heeft op de politiek utilitaire macht van maatschappelijke organisaties is eenvoudig. Immers, hoe meer macht iemand van de staatselite bezit binnen het federale politieke systeem, hoe hoger de persoonlijk PIM dus, des te groter de rol die persoon kan spelen in termen van potentiële federale beleidsinvloed voor die maatschappelijke organisaties waarin hij of zij actief is. Hoe hoger de PIM is van die personen van de staatselite die actief zijn in een maatschappelijke organisatie, des te hoger dus de bekomen PUM voor die organisatie. Het concept ‘Politiek Institutionele Macht’ wordt als volgt gedefinieerd: *“De macht binnen het politieke systeem eigen aan een individu van de staatselite volgend uit de uitoefening van federale politieke en/of administratieve overheidsfuncties”*. De PIM eigen aan een persoon van de staatselite beschouw ik vervolgens als geldend binnen gans het federale politieke systeem, en niet enkel binnen een beleidsdomein ervan. Er is namelijk zoiets als het “halo effect” van

macht (Etzioni 1968). Dit betekent dat als iemand reële macht in een bepaald domein uitoefent, dit voor die persoon eveneens in andere domeinen graden van macht genereert. Deze redenering sluit bovendien aan bij de vaststelling dat dezelfde Belgische politici als invloedrijk worden genoemd over verschillende beleidsdomeinen heen (Dewachter & Das 1991).

Er wordt bewust geopteerd om deze positie van organisaties in het federale politieke systeem niet te omschrijven in termen van ‘politieke macht’. Aangezien niet wordt nagegaan of de banden met de staatselite gerelateerd zijn aan organisatorische federale beleidsinvloed, wordt er enkel gesproken over ‘politiek *utilitaire* macht’. Dit duidt op politieke macht die voor maatschappelijke organisaties *realiseerbaar* is als gevolg van hun contacten met de staatselite, maar daarom niet noodzakelijk gerealiseerd wordt. De gevestigde relaties tussen maatschappelijke organisaties en de staatselite worden dus enkel aanzien als *opportunities* voor die maatschappelijke organisaties om federale beleidsinvloed te realiseren.

Om op basis van het model een antwoord te formuleren op de vraag of de cumulatie van mandaten van de omschreven staatselite wijst op een ‘politiek-economische verwevenheid’ of op de naweeën van een ‘verzuilde verzorgingsstaat’, wordt de ‘politiek utilitaire macht’ van het bedrijfsleven vergeleken met deze van het middenveld. Eveneens wordt nagegaan of deze vergelijking tussen economische organisaties en middenveldorganisaties andere resultaten oplevert als zowel niet-verzuilde en verzuilde middenveldorganisaties in rekening worden gebracht.

4.2 Data

Het onderzoek maakt gebruik van de gepubliceerde lijst van mandaten, ambten en beroepen uitgeoefend door Belgische openbare gezagsdragers in het jaar 2004 of een gedeelte daarvan (*Belgisch Staatsblad*, 12 augustus 2005).¹ Daardoor bieden de onderzoeksbevindingen een momentweergave van de politiek organisatorische machtstructuur op het Belgische federale niveau. Dat deze studie explorerend van aard is, volgt uit het feit dat openbare gezagsdragers voorheen nooit verplicht werden hun mandaten, ambten en beroepen openbaar te maken. Kwantitatief onderzoek op grote schaal naar de cumulatie van mandaten door federale politici en topambtenaren was voorheen dan ook moeilijker haalbaar.

Vooreerst werden uit de publicatie politiek-administratieve machtsposities op het federale overheidsniveau geselecteerd. Daartoe baseer ik mij op de machts hiërarchie van politieke posities in België (Dewachter & Das 1991, 79). Deze werd opgesteld na een elitebevraging bij de medespelers in de besluitvormingsprocessen zelf. Aan de respondenten werd gevraagd het machtsaandeel in de besluitvorming van een reeks van posities in de besluitvorming in te schatten. Uit hun overzicht werden de volgende posities op het federale niveau geselecteerd: eerste minister, vice-premier,

minister, kabinetschef van een minister, parlementslid en ambtenaar-generaal. De politieke machtsscores die de auteurs toekenden aan deze federale machtsposities worden in de verdere analyse gebruikt.² Uit de publicatie werden uiteindelijk 432 machtsposities binnen het federale politieke systeem geselecteerd. Hier dient aan toegevoegd te worden dat een senaatspositie als een positie binnen het parlement werd beschouwd en dat de positie 'directeur van een strategische/beleidscel' als een positie van kabinetshoofd werd beschouwd.

Aansluitend werden die politici en ambtenaren geselecteerd die de weerhouden posities bekleden. De personen die de geselecteerde federale machtsposities opnemen, worden als de Belgische staatselite omschreven. Op die manier werden 418 personen tot de staatselite gerekend. Dat dit aantal individuen lager ligt dan de 432 geselecteerde machtsposities volgt uit het feit dat sommige van de geselecteerde personen meer dan één van de geselecteerde federale machtsposities bekleden.

Ten slotte werden die organisaties geselecteerd waar deze 418 individuen lid van zijn, exclusief de federale overheidsorganisaties waarin ze hun politiek-administratieve topfuncties uitoefenen. In totaal werden 1553 verschillende organisaties weerhouden die als maatschappelijke organisaties omschreven werden.

De selectie van deze drie reeksen van onderzoeksgegevens was een tijdrovende opdracht. Na een handmatige selectie van de 432 federale machtsposities,³ werden via een opeenvolging van query's de 418 personen van de staatselite en de 1553 aan hen verbonden maatschappelijke organisaties geselecteerd.

4.3 Variabelen

In het conceptueel model werd reeds een omschrijving gegeven van de afhankelijke variabele 'Politiek Utilitaire Macht' en van de intermediaire variabele 'Politiek Institutionele Macht'. Het komt er nu op aan om beide variabelen te operationaliseren. Om te berekenen wat de score van een maatschappelijke organisatie op de afhankelijke variabele PUM is, werd een eenvoudige sommatietechniek toegepast. Ten eerste werden de PIM-scores van de betrokken personen van de staatselite berekend. Een PIM-score van een persoon van de staatselite is de sommatie over de politieke machtsscores verbonden aan die federale machtsposities die de persoon in kwestie bekleedt. Een PUM-score van een maatschappelijke organisatie is vervolgens de sommatie over de PIM-scores van die personen van de staatselite die een mandaat opnemen binnen de betrokken organisatie. Meer precies is het de sommatie over het aantal individuen van de staatselite dat actief is binnen een maatschappelijke organisatie, gewogen over hun respectievelijke PIM-scores. Zowel PIM als PUM zijn bijgevolg metrische variabelen. PIM heeft een range van 7,8 tot en met 30,2. PUM kent een range van 7,8 tot en met 204,8.

Om de grote spreiding in de PUM-scores van de maatschappelijke organisaties te reduceren, werd vervolgens het logaritme van deze scores berekend. De variabele 'Log(PUM)' geeft de logaritmes weer van de PUM-scores van de maatschappelijke organisaties. Deze variabele kent een range van 0,89 tot en met 2,31. De variabele 'Log(PUM)' werd ten slotte herleid tot een schaalvariabele met een maximum score van 100. Deze schaalvariabele 'PUM_index' geeft de 'PUM_index'-scores weer van de maatschappelijke organisaties op een schaal met hoogste waarde 100. De schaalvariabele 'PUM_index' wordt in de verdere analyses als afhankelijke variabele genomen. De scores van de maatschappelijke organisaties op deze variabele kennen een range van 38,60 tot en met 100. De wiskundige benadering van het 'PUM-model' ziet er als volgt uit:

$$X_p = \text{Politieke machtsscore van } p^{\text{de}} \text{ federale machtspositie}$$

$$Y_s = \sum X_s = \text{PIM}_s = \text{PIM-score van } s^{\text{de}} \text{ persoon}$$

$$Z_k = \sum Y_k = \sum (X_s)_k = \text{PUM}_k = \text{PUM-score van } k^{\text{de}} \text{ maatschappelijke organisatie}$$

$$\text{Log}(\text{PUM}_k) = \text{Log}(Z_k)$$

$$\text{PUM_index}_k = \text{Log}(\text{PUM}_k) * (100/\text{Log}(204,8))$$

Met

K = Maatschappelijke organisaties

S = Staatselite

P = Federale machtsposities

X = Politieke machtsscores van federale posities op basis van Dewachter & Das (1991, 79)

Y = PIM-scores van de betrokken individuen op basis van hun opgenomen federale machtsposities

Z = PUM-scores van de betrokken maatschappelijke organisaties op basis van de PIM-scores van de personen van de staatselite actief in de organisaties

Het domein waarbinnen de maatschappelijke organisaties ondergebracht worden, vormt de onafhankelijke variabele in het model. De variabele 'domein' bestaat uit vier categorieën: 'Middenveld', 'Bedrijfsleven', 'Staat' en 'Andere'. Op basis van omschreven doelstellingen en activiteiten van de maatschappelijke organisaties werden deze getypeerd als 'onderneming', 'financiële instelling', 'sociaal-culturele vereniging', 'belangenvereniging', 'dienstverlenings-organisatie', 'openbare nutsorganisatie', 'semi-publieke organisatie', 'beleidsinstantie', 'supranationale beleidsinstantie' of 'politieke vereniging'. Organisaties binnen de eerste twee types worden binnen het domein 'bedrijfsleven' ondergebracht. Sociaal-culturele verenigingen, belangenverenigingen en dienstverleningsorganisaties worden tot het domein 'middenveld' gerekend, waar openbare nutsorganisaties, semi-publieke organisaties en beleidsinstanties tot het domein 'staat' gerekend worden. Supranationale beleidsinstanties en politieke verenigingen worden als een apart domein beschouwd met het label 'andere'.

Als extra toewijzingsregel geldt dat organisaties die opereren onder een vennootschapsvorm niet tot het middenveld worden gerekend. Organisaties onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk worden niet tot het bedrijfsleven gerekend. Hierdoor bestaat het middenveld enkel uit 'non-profit'-organisaties en het bedrijfsleven enkel uit 'profit'-organisaties.

Het middenveld wordt ook geanalyseerd in termen van verzuilde en niet-verzuilde organisaties. Het domein 'Verzuild middenveld' wordt geoperationaliseerd als de middenveldorganisaties die in hun organisatiennaam expliciet verwijzen naar een ideologie. Middenveldorganisaties die 'christelijk', 'socialistisch', 'liberaal' of 'katholiek' in hun organisatiennaam hebben, worden als verzuilde middenveldorganisaties omschreven. De opsplitsing van het middenveld in verzuilde en niet-verzuilde organisaties leidt er toe dat de categorische variabele 'domein' nog verder opgesplitst kan worden. De onafhankelijke categorische variabele 'domein inclusief verzuiling' wordt als volgt gelabeld: 1 'Niet-verzuild middenveld', 2 'Staat', 3 'Bedrijfsleven', 4 'Verzuild middenveld' en 5 'Andere'.

4.4 Analysetechniek

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van een één-factor variantieanalyse aangezien de afhankelijke variabele een continue variabele is en de onafhankelijke variabele categorisch van aard is. Dit toont aan of het voor een maatschappelijke organisatie uitmaakt tot welk domein ze behoort om door een hoge PUM gekenmerkt te worden. Een ANOVA met 'PUM_index' als afhankelijke en respectievelijk 'domein' en 'domein inclusief verzuiling' als onafhankelijke variabelen moet toelaten een eerste antwoord te formuleren op de vraag of het uitmaakt een onderscheid te maken tussen een verzuild en niet-verzuild middenveld.

Via een ANOVA met 'PUM_index' als afhankelijke en 'domein inclusief verzuiling' als onafhankelijke variabele wordt ten slotte paarsgewijs getoetst of er significante verschillen optreden in de gemiddelde 'PUM_index'-waarden voor de categorieën 'Niet-verzuild Middenveld' en 'Verzuild Middenveld'. Het biedt eveneens een aanwijzing voor de vraag of het 'PUM-model' wijst op een politiek-economische verwevenheid of op de naweën van de Belgische verzorgingsstaat.

5. Resultaten

Vooraleer een antwoord te formuleren op de gestelde onderzoeksvraag, wordt gestart met een beschrijvende analyse van de afhankelijke schaalvariabele 'PUM_index'. De 1553 maatschappelijke organisaties scoren gemiddeld 43,63

op 'PUM_index'. De laagste 'PUM_index'-waarde is 38,60. 15,2% van de maatschappelijke organisaties vertonen deze score. Ze hebben allen één persoon van de staatselite als lid van hun organisatie. Die persoon heeft daarenboven de laagst mogelijke PIM-score (7,8) verbonden aan de politieke machtspositie van ambtenaar-generaal. De maatschappelijke organisaties die het laagst scoren op 'PUM_index' zijn die organisaties die toegang verwerven tot de federale overheid doordat één federale ambtenaar-generaal een mandaat opneemt binnen de organisaties in kwestie. Eén organisatie, voor de hand liggend een politieke vereniging, scoort 100 op 'PUM_index'. Hoe hoger een maatschappelijke organisatie scoort op 'PUM_index', hoe sterker de staatselite geconcentreerd actief is binnen die organisatie en hoe hoger de PIM-scores van die individuen die lid zijn van de betrokken organisatie.

Het middenveld is het sterkst vertegenwoordigd in de dataset. Maar liefst 43,13% van de verschillende maatschappelijke organisaties behoren tot het middenveld, terwijl slechts 13,07% van die organisaties binnen de bedrijfs-wereld te situeren zijn. Het aantal verschillende staatsorganisaties waarin de staatselite actief is, maken op zich 33,55% van het aantal geselecteerde maatschappelijke organisaties uit. Uit de procentuele verdeling van de maatschappelijke organisaties naar domein toe, kan dan ook gesteld worden dat de staatselite eerder mandaten opneemt binnen verschillende middenveldorganisaties dan binnen verschillende economische organisaties. Dit betekent echter niet dat het middenveld eveneens beter gepositioneerd is dan het bedrijfsleven om de federale beleidsprocessen potentieel te beïnvloeden. Immers, de staatselite kan verspreid actief zijn binnen een groot aantal middenveldorganisaties, terwijl ze geconcentreerd actief is binnen een beperkt aantal economische organisaties. Dit zou betekenen dat deze economische organisaties, alhoewel in de minderheid qua aantal, makkelijker toegang verwerven tot de federale beleidsnetwerken doordat ze contact hebben met meerdere federale politici en topambtenaren tegelijkertijd.

In tabel 1 worden de resultaten weergegeven van de variantieanalyses met 'PUM_index' als afhankelijke variabele en respectievelijk 'domein' en 'domein inclusief verzuiling' als onafhankelijke variabele. Er wordt voor elke onafhankelijke variabele nagegaan of er tussen de respectievelijke categorieën verschillen optreden in de gemiddelde 'PUM_index'-waarde. Uit tabel 1 kan geconcludeerd worden dat het domein een significante impact heeft op de 'PUM_index'-scores van de maatschappelijke organisaties. Er treden namelijk significante verschillen op tussen de gemiddelde 'PUM_index'-waarden van minstens twee categorieën van de onafhankelijke variabelen. Om als maatschappelijke organisatie door een hoge politiek utilitaire machtsscore gekenmerkt te worden, maakt het dus uit tot welk domein de organisatie behoort. Wat eveneens opvalt, is dat de verklaarde variantie in de 'PUM_index'-scores toeneemt als de variabele 'domein' verruimd wordt in aantal categorieën door een onderscheid te maken

tussen een verzuild en niet-verzuild middenveld. Dit is alvast een aanwijzing dat de politiek utilitaire macht van een middenveldorganisatie beïnvloed wordt door het feit of een organisatie in haar organisatienaam al dan niet verwijst naar een levensbeschouwing.

Om na te gaan tussen welke categorieën van de onafhankelijke variabele 'domein inclusief verzuiling' er significante verschillen optreden in de gemiddelde 'PUM_index'-waarde, wordt een paarsgewijze Bonferroni toets uitgevoerd waarbij de gemiddelde 'PUM_index'-scores van de staat, het verzuilde en het niet-verzuilde middenveld vergeleken worden met de gemiddelde score van het bedrijfsleven.

Tabel 1. Resultaten van de variantieanalyses van de 'PUM_index'-scores bij 'domein' en 'domein inclusief verzuiling' (n = 1553).

Variabele	Aantal	Gemiddelde	Standaardafwijking	Verklaarde variantie
Domein				6,9%***
Middenveld	670	42,31	7,17	
Staat	521	43,86	8,70	
Bedrijfsleven	203	42,15	7,01	
Andere	159	50,38	15,15	
Domein inclusief verzuiling				7,8%***
Niet-verzuild middenveld	619	41,93	6,79	
Staat	521	43,86	8,70	
Bedrijfsleven	203	42,15	7,01	
Verzuild middenveld	51	46,93	9,68	
Andere	159	50,38	15,15	

Significantieniveau: *: 0,05; **: 0,01; ***: 0,001.

Tabel 2. Bonferroni toets voor verschillen in gemiddelde 'PUM_index'-scores bij 'domein inclusief verzuiling' (n = 1553).

Domein	Standaardfout	Verskil met de gemiddelde 'PUM_index'-waarde van het bedrijfsleven
Niet-verzuild middenveld	0,71	-0,22
Staat	0,72	1,71
Verzuild middenveld	1,37	4,78**
Andere	0,93	8,23***

Significantieniveau: *: 0,05; **: 0,01; ***: 0,001.

Tabel 2 toont aan dat er een onderscheid bestaat tussen verzuilde en niet-verzuilde middenveldorganisaties in termen van hun potentiële macht om via hun contacten met de staatselite federale beleidsinvloed te realiseren. Het Belgische bedrijfsleven scoort immers niet significant verschillend van het niet-verzuilde middenveld qua gemiddelde 'PUM_index'-waarde, maar het scoort wel significant lager dan de gemiddelde politiek utilitaire machtsscore van het verzuilde middenveld. Uit tabel 2 kan dan ook geconcludeerd worden dat de these van Moore e.a. (2002), alhoewel in een Amerikaanse en dus andere context gesteld, alvast niet opgaat voor de Belgische samenleving anno 2004. Er kan immers niet geconcludeerd worden dat private 'profit'-organisaties via hun contacten met federale politici en topambtenaren significant een hogere potentiële macht vertonen om de federale beleidsprocessen te beïnvloeden in vergelijking tot 'non-profit'-organisaties. 'Non-profit'-organisaties die in hun organisatiernaam expliciet verwijzen naar een ideologie, zijn daarentegen wel significant beter gepositioneerd dan de 'profit'-organisaties. Ondanks het feit dat federale politici en topambtenaren meer mandaten opnemen binnen verschillende middenveldorganisaties dan binnen verschillende economische organisaties, zijn enkel die middenveldorganisaties die in hun naam verwijzen naar een levensbeschouwing significant beter gepositioneerd dan economische organisaties om, via hun contacten met federale politici en topambtenaren, federale beleidsinvloed te realiseren. In vergelijking tot ondernemingen en financiële instellingen, vertonen middenveldorganisaties die in hun naam expliciet verwijzen naar een ideologie dus betere contacten met federale politici en topambtenaren, waardoor deze organisaties bijgevolg beter gepositioneerd zijn om politiek utilitaire macht te verwerven. De uitgeoefende mandaten van Belgische federale politici en topambtenaren wijzen dus eerder op de naweën van de Belgische 'verzuilde verzorgingsstaat' (Billiet & Huyse 1984), dan op de politiek-economische verwevenheid die Mills (1956) naar voren bracht binnen de Amerikaanse samenleving. De maatschappelijke organisaties die in hun organisatiernaam expliciet verwijzen naar een levensbeschouwing komen immers sterker uit het 'PUM-model' dan organisaties binnen het bedrijfsleven.

6. Discussie

Organisaties worden in toenemende mate belangrijk in het alledaagse leven van burgers. Er is met name sprake van een 'inkapseling van het maatschappelijk leven in organisatorische verbanden' (Lammers, Mijs & Van Noort 2001, 17-20). Dit brengt met zich mee dat verscheidene organisaties een voedingsbodem vinden om te wegen op politieke beleidsvormingsprocessen (Laumann & Knoke 1987; Elchardus, Huyse & Hooghe 2000), zoals deze binnen het Belgische politieke systeem op federaal niveau. Dergelijk politiek activisme ten opzichte van federale beleidsprocessen kan worden gezien als een reactie op de autonome macht die de staat heeft om te interveniëren binnen de samenleving (Evans,

Rueschemeyer & Skocpol 1985). Sommigen stellen zich in het huidige globaliserende tijdperk vragen bij de autonome macht van de natiestaat om de politieke belevingsvorming te beïnvloeden (Nash 2000). Ondanks het feit dat met betrekking tot de federale belevingsvorming het globale niveau steeds belangrijker wordt, blijft de natiestaat echter een niet te verwaarlozen en blijvende kracht binnen politieke systemen (Carruthers 2000). Zo beïnvloedt de Belgische staat via het regulerings- en subsidiëeringsbeleid van de federale overheid het functioneren van andere organisaties binnen het staatsysteem, het bedrijfsleven en het middenveld. Organisaties binnen deze domeinen proberen het federale overheidsbeleid bijgevolg te sturen in functie van hun eigen wensen en belangen. De 'resource dependence'-theorie beschouwt het coöptatiemechanisme hierbij als een effectieve organisatiestrategie om de omgeving te beïnvloeden (Pfeffer & Salancik 2003). Maatschappelijke organisaties waar federale politici en/of topambtenaren mandaten opnemen, zijn bijgevolg goed gepositioneerd om vanuit die contacten de federale beleidsprocessen te bespelen. In het licht van deze aanname vestigt deze studie de aandacht op organisaties binnen drie domeinen – de staat, de bedrijfswereld en het middenveld – en stelt de vraag welk van die organisaties, uit hun relaties met de staatselite, het best gepositioneerd zijn om het federale overheidsbeleid te beïnvloeden in functie van hun eigen belangen.

De gehanteerde data leiden er toe dat de onderzoeksresultaten een momentweergave bieden van de politiek organisatorische machtsstructuur op het Belgische federale niveau anno 2004. In de toekomst laat dit echter toe de invloed van federale legislatuurwijzigingen na te gaan binnen het gecreëerde model aangezien deze de personele samenstelling van het concept 'staatselite' tot gevolg hebben. Bovendien baseert het ontwikkelde model zich op politieke machtsscores van federale machtsposities (Dewachter & Das 1991) die onderzocht werden in een gedateerd politiek landschap. Hierbij kan ter verdediging opgemerkt worden dat de gebruikte Belgische machts hiërarchie van politieke posities bestendig in de tijd blijkt te zijn (Dewachter & Das 1991). Het wordt echter tijd dat de studie van Dewachter & Das (1991) navolging krijgt zodat een machts hiërarchie van politieke posities in België tot stand komt die aansluit bij het huidige politieke landschap.

De analyse op basis van het 'politiek utilitair machtsmodel' toont aan dat onze federale politici en topambtenaren sterker actief zijn binnen middenveldorganisaties, alle 'non-profit'-organisaties, dan binnen bedrijfsorganisaties, alle 'profit'-organisaties. Dit betekent echter niet dat het bedrijfsleven uit haar contacten met de staatselite minder goed gepositioneerd is dan het middenveld om federale beleidsinvloed te realiseren. Om als domein 'politiek utilitaire macht' te verwerven, is het namelijk niet zo belangrijk dat de staatselite verspreid actief is binnen een groot aantal organisaties die tot dat domein behoren. Wat hiervoor telt, is dat de staatselite geconcentreerd actief is binnen organisaties die tot eenzelfde domein behoren. Tussen de maatschappelijke organisaties die te situeren zijn binnen het

bedrijfsleven en het middenveld treden er echter gemiddeld genomen geen significante verschillen op qua 'politiek utilitaire macht'. Binnen het model betekent dit bijgevolg dat de Belgische 'non-profit'-sector niet beter gepositioneerd is dan de 'profit'-sector om via haar contacten met federale politici en topambtenaren potentiële invloed binnen de federale beleidsnetwerken te realiseren. Deze conclusie brengt alvast een verschil aan het licht met betrekking tot de politiek organisatorische machtsituatie waardoor de Verenigde Staten van Amerika gekenmerkt wordt. Daar is de 'profit'-sector namelijk beter gepositioneerd dan de 'non-profit'-sector om via haar contacten met federale politiek-administratieve besluitvormers federale beleidsinvloed te verwezenlijken (Salzman & Domhoff 1979; Moore e.a. 2002).

Er treedt wel een significant verschil op in gemiddelde 'politiek utilitaire macht' indien het middenveld opgesplitst wordt in verzuilde en niet-verzuilde organisaties. Verzuilde middenveldorganisaties zijn gemiddeld genomen immers beter gepositioneerd dan organisaties binnen het bedrijfsleven om via hun contacten met federale politici en topambtenaren de federale beleidsprocessen te beïnvloeden. Deze resultaten leiden tot de conclusie dat de factor verzuiling nog steeds een belangrijke rol speelt binnen de politiek organisatorische machtsconfiguratie op het Belgische federale niveau. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat de ontwikkelde politiek organisatorische machtsconfiguratie eerder aansluit bij de these van de Belgische 'verzuilde verzorgingsstaat' (Billiet & Huyse 1984) dan bij de these van het politiek-economisch complex in de Amerikaanse samenleving (Mills 1956).

De studie gaat echter niet na of het contact van de maatschappelijke organisaties met de staatselite een effectieve weg is om federale beleidsinvloed te realiseren. In het onderscheid dat Domhoff (1993) maakt, analyseert dit onderzoek dus eenzijdig de machtsindicator 'who sits' en niet 'who wins'. Daarnaast kunnen niet enkel persoonlijke contacten met de staatselite tot organisatorische invloed op de besluitvorming leiden. De maatschappelijke organisaties worden immers ook, los van hun persoonlijke contacten, gekenmerkt door een vorm van 'objectieve macht'. Een organisatie die veel werkgelegenheid verschaft bijvoorbeeld zal meer kunnen wegen op het federale beleid dan een kleinere organisatie, ongeacht de contacten die beide organisaties vertonen met de staatselite. Dat de nadruk van dit onderzoek ligt op een analyse van potentiële machts effecten hoeft echter niet te betekenen dat dit nutteloos onderzoek is. Van politiek sociologisch onderzoek mag immers verwacht worden dat het macht minstens aanziet als een potentialiteit binnen alle sociale relaties, en dit zeker binnen het politieke veld waar de activiteiten zich situeren langsheen een brede set van sociale instituties (Nash 2000, 1). Door de sociale netwerkanalyse als referentiekader te hanteren (Knoke 1990) en deze te koppelen aan kwalitatieve analyses van beleidsbeslissingen rond specifieke beleidstopics, zou kunnen bepaald worden of de contacten van de maatschappelijke organisaties met de staatselite niet kunnen geïnterpreteerd worden

in termen van *reële* politieke macht in plaats van *potentiële* politieke macht. Indien daarbij zou blijken dat de belangen van die maatschappelijke organisaties met structurele machtsposities in het interorganisatorisch netwerk – volgend uit hun contacten met de staatselite – systematisch ingelost worden binnen de federale beleidsprocessen, dan vormt dit een aanwijzing voor de redenering dat organisatorische contacten met politieke en administratieve federale machthebbers de invloed van organisaties op het federale overheidsbeleid verhogen. Ook kan diepgaander onderzoek uitzoeken in welk mate het beschreven proces echt symmetrisch is en in welke richting de omschreven invloed het sterkst speelt. Ervaren voornamelijk maatschappelijke organisaties voordelen uit hun contacten met de staatselite, of wint de federale overheid het sterkst bij de cumulatie van mandaten van de staatselite? Eveneens kan verder onderzoek bijdragen tot het inzicht onder welke vormen er invloed binnen de federale beleidsprocessen kan optreden als gevolg van de cumulatie van mandaten door de staatselite. Zijn contacten met de staatselite op zich voldoende om federale beleidsinvloed te realiseren, of speelt de sterkte en zwakte van die relaties ook een rol (cf. Granovetter, 1973)? Zoals beschreven kan informatiedeling tot invloed binnen de federale beleidsprocessen leiden, maar welke elementen spelen er nog? Ten slotte kunnen ook verschillen optreden tussen sectoren, zuilen, politieke partijen, functies en beleidsniveaus. De opportuniteiten voor verder onderzoek op basis van de gehanteerde data naar de aard van het politiek organisatorisch krachtenveld zijn dus zeker veelzijdig. Dit explorerend onderzoek creëerde alvast een basis om verder onderzoek naar de organisatorische machtsconfiguratie van het Belgisch politiek systeem op federaal niveau uit te voeren.

NOTEN

1. Indien de lezer wil nagaan welke personen binnen welke openbare gezagsposities verplicht werden om hun mandaten, ambten en beroepen openbaar te maken, verwijs ik naar de informatie in het '*Vademecum voor het indienen van een mandatenlijst en een vermogensaangifte*' – Rekenhof, 1 november 2006 (te raadplegen op www.rekenhof.be/NL/MandatenVermogen.htm).
2. Zie bijlage.
3. Een selectie in Access van 432 records uit 47329 records.

BIBLIOGRAFIE

- Barkey, K. & Parikh, S. (1991), Comparative Perspectives on the State, *Annual Review of Sociology*, 17, 523-549.

- Bernhagen, P. & Bräuninger, T. (2005), Structural Power and Public Policy: A Signaling Model of Business Lobbying in Democratic Capitalism, *Political Studies*, 53(1), 43-65.
- Billiet, J. (2004), Van verwerpelijke verzuiling naar geprezen middenveld: bilan van 30 jaar onderzoek, *Tijdschrift voor Sociologie*, 25(1), 129-153.
- Billiet, J. & Huyse, J. (1984), Verzorgingsstaat en verzuiling: een dubbelzinnige relatie, *Tijdschrift voor Sociologie*, 5(1/2), 129-151.
- Block, F. (1977), The Ruling Class Does Not Rule, pp. 295-305 in M. E. Olsen & N. M. Marger (Eds.), *Power in Modern Societies*. Boulder: Westview Press.
- Block, F. (1994), The Roles of the State in the Economy, pp. 691-710 in N. J. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Burris, V. (2005), Interlocking Directorates and Political Cohesion among Corporate Elites, *American Journal of Sociology*, 111(1), 249-283.
- Burt, R.S. (1992), *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Campbell, J. L. & Lindberg, L. N. (1990), Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State, *American Sociological Review*, 55(5), 634-647.
- Carruthers, B. G. (2000), The Myth of the Powerless State, *Contemporary Sociology*, 29(1), 265-266.
- Castells, M. (2000), Materials for an exploratory theory of the network society, *British Journal of Sociology*, 51(1), 5-24.
- Chaves, M., Galaskiewicz, J. & Stephens, L. (2004), Does Government Funding Suppress Nonprofit's Political Activity?, *American Sociological Review*, 69(2), 291-361.
- Considine, M. (1998), Making Up the Government's Mind: Agenda Setting in a Parliamentary System, *Governance*, 11(3), 297-317.
- Dekker, P. & Burger, A. (2001), Het middenveld in comparatief perspectief. Non-profitsector en civil society, *Bestuurskunde*, 10(1), 16-25.
- Dewachter, W. (1992), *Besluitvorming in politiek België*. Leuven: Acco.
- Dewachter, W. (2003), *Van oppositie tot elite: over macht, visie en leiding*. Leuven: Acco.
- Dewachter, W. & Das, E. (1991), *Politiek in België: geprofileerde machtsverhoudingen*. Leuven: Acco.
- Domhoff, G. W. (1993), The American Power Structure, pp. 170-182 in M. E. Olsen & N. M. Marger (Eds.), *Power in Modern Societies*. Boulder: Westview Press.
- Dye, T. R. & Pickering, J. W. (1974), Governmental and Corporate Elites: Convergence and Differentiation, *The Journal of Politics*, 36(4), 900-925.
- Easton, D. (1957), An Approach to the Analysis of Political Systems, *World Politics*, 9(3), 383-400.
- Elchardus, M., Huyse, L. & Hooghe, M. (2000), *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen*. Brussel: vubpress.
- Emerson, R. M. (1962), "Power-dependence relations", *American Sociological Review*, 27(1), 31-41.
- Etzioni, A. (1968), *The Active Society: a theory of societal and political processes*. Londen: Collier-Macmillan.

- Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (1985), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galjart, B. (1992), 'Political Friendship' as a Protective Mechanism. Reflections on Micro-sociological Relations with Macrosociological Consequences, *Antropologische Verkenningen*, 11(2), 48-63.
- Granados, F. J. & Knoke, D. (2005), Organized Interest Groups and Policy Networks, pp. 287-309 in T. Janoski, R. Alford, A. Hicks & M. A. Schwartz (eds.), *The handbook of political sociology: states, civil societies and globalisation*. New York: Cambridge University Press.
- Granovetter, M.S. (1973), The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Heffron, F.A. (1989), *Organization theory and public organizations*. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall.
- Knoke, D. (1990), *Political Networks: The Structural Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Knoke, D. (2001), *Changing Organizations: Business Networks in the New Political Economy*. Oxford: Westview Press.
- König, T. & Bräuninger, T. (1998), The Formation of Policy Networks: preferences, institutions and actor's choice of information and exchange relations, *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 445-471.
- Lammers, C.J., Mijs, A.A. & Van Noort, W.J. (2001 [1983]), *Organisaties vergelijkenderwijs: Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Utrecht: Het Spectrum.
- Laumann, E. O. & Knoke, D. (1987), *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Lielieveldt, H.T. (1999), Wegen naar macht. De politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau, *Tijdschrift voor Sociologie*, 20(3-4), 555-578.
- Lenski, G. E. (1966), *Power and Privilege: a theory of social stratification*. New York: McGraw-Hill.
- Loobuyck, P. (2000), Democratie en Nieuwe Politieke Cultuur, *Ethiek & Maatschappij*, 3(1), 21-39.
- Maesschalck, J., Hondeghem, A. & Pelgrims, C. (2002), De evolutie naar een 'Nieuwe Politieke Cultuur' in België: Een beleidswetenschappelijke analyse, *Beleidswetenschap. Kwartaalschrift voor Beleidsonderzoek en Beleidspraktijk*, 16(4), 295-317.
- Mann, M. (1988), The Autonomous Power of the State, pp. 314-327 in M. E. Olsen & M. N. Marger (eds.), *Power in Modern Societies*. Boulder: Westview Press.
- Marwell, N. P. (2004), Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community-Based Organizations as Political Actors, *American Sociological Review*, 69(2), 265-291.
- Miliband, R. (1979). *The state System and the State Elite*, pp. 277-285 in M. E. Olsen & M. Marger (eds.), *Power in Modern Societies*. Boulder: Westview Press.
- Mills, C. W. (1956), *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Moore, G. (1979), The Structure of a National Elite Network, *American Sociological Review*, 44(5), 673-692.

- Moore, G., Sobieraj, S., Whitt, J. A., Mayorava, O. & Beaulieu, D. (2002), Elite Interlocks in Three U.S. Sectors: Nonprofit, Corporate, and Government, *Social Science Quarterly*, 83(3), 726-744.
- Nash, K. (2000), *Contemporary political sociology: globalization, politics, and power*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Olsen, M. E. & Marger, M. N. (eds.). (1993), *Power in Modern Societies*. Boulder: Westview Press.
- Page, E. & Goldsmith, M. (1987), Centre and locality: functions, access and discretion, pp. 1-11 in E. Page & M. Goldsmith (eds.), *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. Londen: Sage.
- Pappi, F. U. & Henning, C. H. C. A. (1998), Policy Networks: More than a Methaphor?, *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 553-575.
- Peters, B. G. (1997), Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who's who and Does it Make Any Difference?, pp. 232-254 in A. Farazmand (ed.), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Londen: Sage Publications.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003 [1978]), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford: Stanford business books.
- Richardson, J. (2000), Government, Interest Groups and Policy Change, *Political Studies*, 48(5), 1006-1025.
- Salzman, H. & Domhoff, G. W. (1979), Corporations, The Civic Sector and Government: Do They Interlock?, *The Insurgent Sociologist*, 9(2-3), 121-135.
- Tromp, B. (2002), Theoretische perspectieven III: Systeem-theorie, pp. 133-150 in B. Tromp (ed.), *De wetenschap der politiek, verkenningen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Useem, M. (1985), Beyond the Corporation: Who Represents Business to the Government and Public?, *Business Horizon*, 28(3), 21-26.
- Walgrave, S. (1995), *Tussen loyaliteit en selectiviteit. Over de ambivalente verhouding tussen nieuwe sociale bewegingen en groene partij in Vlaanderen*. Leuven: Garant.
- Weber, M. (1968 [1947]), *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press.
- Wolfe, A. (1977), The Reification of the State, pp. 286-294 in M. E. Olsen & N. M. Marger (eds.), *Power in Modern Societies*. Boulder: Westview Press.

Bijlage

Tabel 3. Geselecteerde federale machtsposities en gerelateerde politieke machtsscores op basis van Dewachter & Das (1991, 79).

Federale machtsposities	Politieke machtsscores
Eerste minister	17,8
Vice-premier	16,3
Minister	15,1
Kabinetschef van een minister	11,8
Parlementslid	8,2
Ambtenaar-generaal	7,8